

## **LES PAYS-BAS, LA FRANCE ET LA BELGIQUE, COMPAGNONS DE ROUTE AI SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ?**

**Au** début des années 1950, la France, la Belgique et les Pays-Bas adhèrent conjointement au projet baptisé intégration européenne. Bien que la construction fût axée sur la France et l'Allemagne, les partenaires les plus importants de l'Europe des Six qui vit alors le jour étaient probablement la Belgique, les Pays-Bas et la France. L'Allemagne sortait politiquement affaiblie de la Seconde Guerre mondiale, l'Italie était en proie à une forte instabilité gouvernementale et le modeste Luxembourg ne pesait que d'un poids relativement faible dans les débats. En signant le traité donnant naissance à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), les six pays fondateurs acceptaient que dorénavant les décisions les plus importantes touchant l'acier et le charbon soient prises par une Haute Autorité. Le système fonctionna convenablement et les objectifs furent élargis au cours des années 1950. Il fut convenu qu'on s'attellerait au développement progressif d'une

Communauté économique européenne (CEE) et à la coopération en matière d'énergie atomique au sein de l'Euratom.

À mesure qu'elle fut réhabilitée sur la scène internationale, l'Allemagne se mit à jouer un rôle plus significatif dans la coopération européenne. Depuis la signature du traité d'amitié franco-allemand en 1963, les deux pays sont considérés comme le moteur de l'intégration européenne. À intervalles réguliers, ils examinent d'importants dossiers européens et jusqu'à récemment on avait coutume de voir qu'un accord conclu entre les deux signataires du traité permettait de réaliser des avancées substantielles sur tel ou tel problème. En revanche, en cas de désaccord entre la France et l'Allemagne, un dossier risquait d'être bloqué pendant longtemps. Entre-temps, l'Europe est devenue plus complexe. L'Union compte à présent vingt-sept pays membres et l'on constate depuis quelque temps déjà que la France et l'Allemagne ne sont plus en mesure d'assumer leur rôle moteur de la même manière que par le passé. Premièrement, parce que des identités de vue entre Paris et Berlin ne suffisent plus à sortir automatiquement de l'impasse; deuxièmement, parce que des alliances alternatives peuvent se former, susceptibles elles aussi de dominer le débat.

La politique européenne est de ce fait devenue plus passionnante: le résultat des négociations est souvent difficile à prévoir et les pays membres désireux d'emporter le morceau sont bien obligés de conclure de vastes alliances. On a toujours tendance, dans ce cas, à se tourner en premier lieu vers les pays avec lesquels on est le plus familiarisé et qu'on connaît donc le mieux. Les États baltes ou les pays de l'Est se concertent d'abord entre eux, les pays membres du sud de l'Europe examinent au préalable s'ils sont sur la même ligne, les

pays scandinaves débattent d'abord en interne des sujets majeurs à l'ordre du jour, et ainsi de suite.

Le présent article se propose de voir où en sont trois pays initiateurs de l'intégration européenne. Quelles sont les possibilités d'alliances entre la France, les Pays-Bas et la Belgique? Et quel a été l'impact des référendums sur la Constitution européenne organisés en France et aux Pays-Bas?

### **Les trois pays, en particulier la France et les Pays-Bas, divisés sur le choix des priorités**

Si l'on se penche sur l'agenda européen de ces derniers mois, l'on constate assez rapidement que les trois pays ne se sont pas toujours trouvés sur la même longueur d'onde. Bien au contraire, il existe des différences fondamentales et idéologiques dans la façon dont ils perçoivent les thématiques européennes.

Les années qui viennent de s'écouler furent caractérisées par une vague de libéralisation submergeant l'Europe, notamment à la suite du processus de Lisbonne lequel avait pour objectif de faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Les services postaux, les chemins de fer, les télécommunications et bien d'autres services furent progressivement ouverts à la concurrence entraînant dans la foulée la perte du monopole en matière d'organisation détenu jusqu'alors par les États membres. Dans ce débat, les Pays-Bas devaient jouer un rôle de premier plan et ce fut un commissaire néerlandais, Frits Bolkestein qui, au cours de la période 1999-2004, lança plusieurs projets ad hoc. Dans les débats sur ces questions, la France essaya de freiner

des quatre fers. Les projets de Bolkestein portant sur la libéralisation du secteur des services furent pointés du doigt tant par l'opinion publique que par la classe politique. En Belgique aussi, la méfiance à l'égard de ces vagues de libéralisation était en général beaucoup plus profonde qu'aux Pays-Bas. Notons à ce propos que l'opposition (couronnée de succès) à la libéralisation des services portuaires fut coordonnée depuis la Belgique.

Pour ce qui concerne la politique agricole commune, la France a coutume de plaider pour le maintien d'un gros budget alloué à l'agriculture, tout en n'approuvant que du bout des lèvres une réorientation progressive de la politique de l'Union en la matière. Les Pays-Bas, en revanche, se montrent beaucoup plus critiques à l'égard du protectionnisme dans le domaine agricole et s'alignent de ce fait sur la position défendue par les Britanniques désireux d'apporter des modifications drastiques telles que la réduction des subventions et une orientation plus marquée en faveur du développement rural au détriment des interventions directes sur le marché. La position belge est plus difficile à définir. Le fossé séparant d'un côté les tenants du modèle protectionniste traditionnel et, de l'autre, les défenseurs d'une autre politique agricole, moins coûteuse, coupe parfois le pays en deux : la Wallonie a tendance à partager le point de vue français alors que la Flandre approuve plutôt les prises de position néerlandaises.

Des conflits analogues surgissent lorsqu'il s'agit de dossiers portant sur le commerce extérieur. À l'instar de certains pays de la zone méditerranéenne, la France joue assez souvent la carte du protectionnisme. Paris ne se fait pas faute de critiquer les négociations menées au sein de l'Organisation mondiale du commerce et se montre circonspecte à l'égard de la

politique de libéralisation du commerce poursuivie traditionnellement par la Commission européenne. Les Pays-Bas, de leur côté, sont beaucoup plus proches des thèses défendues tant par certains pays nordiques que par le Royaume-Uni et se prononcent en faveur d'une plus grande libéralisation du commerce mondial même si une telle politique exige inévitablement des sacrifices (comme, par exemple, la perte de secteurs moins compétitifs situés en Europe même, notamment en Europe du sud).

On constate des différences d'approche similaires dans des dossiers internes : pendant la crise financière et économique éclatée en 2008, il a été constamment reproché à la France de mener une politique trop protectionniste pour sauver, entre autres, le secteur automobile français. Les Pays-Bas ainsi que la Belgique dont les économies n'ont pas la même envergure et qui n'étaient pas à même d'y injecter les fonds nécessaires, se méfiaient de ces velléités protectionnistes.

Ces dernières années, l'une des actions majeures conduites par les Pays-Bas en matière de politique européenne a porté sur le budget : estimant qu'il y a trop de gaspillages, les Néerlandais voudraient tailler dans le budget de l'Union. Ce faisant, ils s'opposent à leurs voisins belges qui eux plaident pour un budget européen revu à la hausse. Selon ces derniers, une politique européenne ambitieuse ne peut porter ses fruits qu'à condition que l'Europe dispose de (beaucoup) plus de moyens. Aussi les autorités belges se disent-elles favorables à la levée d'impôts européens. Dans ce débat, la France choisit une voie médiane teintée de pragmatisme: aussi longtemps que suffisamment de fonds restent disponibles pour financer la politique agricole, une augmentation du budget européen ne s'impose pas dans l'immédiat.

Restent les autres priorités. Aux yeux de la France et de la Belgique, le renforcement de la dimension sociale dans le processus d'intégration européenne revêt une importance capitale alors que les Pays-Bas n'y portent qu'un intérêt secondaire. La France entend promouvoir une politique de voisinage, axée en particulier sur la coopération avec la région méditerranéenne. Sur ce point également, les Pays-Bas se sentent peu concernés. Les priorités fixées par les autorités néerlandaises se rapprochent en général beaucoup plus des préoccupations anglo-saxonnes.

Après la lecture des paragraphes précédents, on ne s'étonnera donc plus : lorsqu'on examine d'un peu plus près les dossiers européens de ces derniers temps, il faut bien admettre qu'il est plus facile de dresser une liste de ce qui sépare la France, les Pays-Bas et la Belgique que de ce qui les unit. Ce qui frappe surtout, c'est l'ampleur des divergences de vue entre la France et les Pays-Bas. Les Pays-Bas font traditionnellement preuve d'une grande méfiance à l'égard des grands pays membres. La Belgique, en revanche, adopte parfois une position médiane (la Flandre se révélant quelquefois plus proche des Pays-Bas que ne l'est la Wallonie) mais se montre, dans la plupart des cas, plutôt encline à se rallier aux thèses défendues par la France. Par contre, dans des dossiers institutionnels, surtout lorsqu'il s'agit de conforter la position des petits pays, la Belgique fait parfois cause commune avec les Pays-Bas mais même dans de tels dossiers, elle se montre en général plutôt hésitante.

### **Les référendums sur la Constitution européenne**

Il y a quelques années, la France et les Pays-Bas connurent le même sort: les électeurs des deux pays rejetèrent le projet de Constitution européenne. Le 29 mai 2005, 55% des Français se prononcèrent contre le Traité constitutionnel, le taux de participation ayant été particulièrement élevé (70%). Deux jours plus tard, le 1<sup>er</sup> juin 2005, 61% des Néerlandais votèrent contre le texte du traité (63% des électeurs inscrits s'étaient rendus aux urnes). Il n'y eut pas de référendum en Belgique. Bien qu'il en eût été longtemps question, les partis au pouvoir optèrent finalement pour la ratification du traité par la voie parlementaire, jugée plus sûre.

Diverses raisons expliquent l'opposition française et néerlandaise au Traité constitutionnel européen. Les référendums offrent généralement l'occasion de sanctionner les gouvernements nationaux alors que ceux-ci appellent toujours à voter oui. Mais d'autres arguments spécifiquement européens ont également joué un rôle. Des mouvements de gauche appelèrent à voter non, estimant que l'Union européenne menait une politique trop libérale, donc asociale, et que le Traité constitutionnel n'allait pas y remédier. Au contraire, la foi dans l'économie de marché s'y trouvait raffermie. Les milieux de droite avancèrent des arguments tout différents. Ils craignaient que le traité ne conduise à un renforcement du niveau européen, entraînant pour les États membres de nouvelles pertes de souveraineté. La campagne référendaire française avait surtout été marquée par l'opposition à la politique jugée asociale alors que dans la campagne néerlandaise l'attention s'était essentiellement focalisée sur la perte de souveraineté nationale.

Il y avait aussi d'autres arguments qui ne concernaient pas directement le Traité constitutionnel, il est vrai, mais qui avaient trait aux orientations générales de la politique européenne. Beaucoup considéraient le référendum comme une consultation populaire, organisée après coup, sur l'élargissement de l'Union en Europe centrale et orientale. En France, notamment, la crainte était vive de voir le plombier polonais saper le statut social des ouvriers français. Aux Pays-Bas, on redoutait que de l'argent néerlandais ne disparaisse dans les poches de « fonctionnaires corrompus est-européens ».

Autre argument de poids: la Turquie. Tout comme dans la plupart des autres pays membres, la majorité de la population tant en France qu'aux Pays-Bas s'oppose à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Les adversaires du Traité constitutionnel se sont efforcés de convaincre les électeurs qu'un vote contre le projet de Constitution était en même temps un rejet de l'entrée de la Turquie dans l'Union.

Les référendums français et néerlandais plongèrent l'Europe des Vingt-Sept dans une crise profonde. Comme il était impossible de faire fi du verdict des urnes, s'agissant de deux pays fondateurs, il fallait bien se résoudre à mettre au rancart le projet constitutionnel. D'un autre côté, tant en France qu'aux Pays-Bas, les élites demeuraient convaincus que l'Union avait impérativement besoin des nouvelles règles de fonctionnement telles qu'elles étaient énoncées dans le Traité constitutionnel. Toutefois, dans les deux pays, on savait bien que l'on ne réussirait pas à en persuader la population et qu'un second référendum organisé en guise de « repêchage » n'apporterait pas de solution.



Lorsque, deux ans plus tard, sous les présidences allemande et portugaise, on remit sur le métier le Traité constitutionnel pour le transformer dans ce qui deviendrait finalement le traité de Lisbonne, la France et les Pays-Bas y apportèrent leur concours. Quelques modifications furent demandées, il est vrai, mais celles-ci s'avéraient somme toute peu importantes. On élimina, par exemple, les références à des symboles européens (un drapeau, un hymne, une journée de l'Europe), ces derniers pouvant donner l'impression que l'Union était en passe de devenir un État tentaculaire. À la demande des Pays-Bas, on renforça quelque peu le droit de regard des Parlements nationaux dans l'élaboration de lois européennes. Satisfaction fut donnée à la France, laquelle avait exigé le retrait de toute allusion à l'instauration du principe de libre concurrence comme objectif européen. Mais sur le fond il n'y eut pas d'adaptations substantielles. Au final, bien qu'à première vue très différent du Traité constitutionnel, le traité de Lisbonne n'en était en fait qu'une copie. Quoiqu'il en soit, les responsables politiques français et néerlandais (et, dans la foulée, les dirigeants d'autres pays membres qui avaient promis d'organiser un référendum dans leur propre pays) pouvaient annoncer à leurs concitoyens que le traité de Lisbonne, très technique et d'une grande complexité, n'avait plus rien de commun avec le fameux Traité constitutionnel, ce qui rendait donc superflue toute consultation populaire.

### **Proximité et familiarité**

Il est difficile de savoir si le fait d'avoir tous deux organisé un référendum a rapproché la France et les Pays-Bas. À bien des égards, les deux pays conçoivent différemment

l'intégration européenne. La Belgique adopte parfois une position intermédiaire mais se montre souvent plus proche des thèses défendues par la France. Cela ne l'empêche pas d'entretenir des relations suivies avec les Pays-Bas, que ce soit au sein du Benelux ou dans d'autres structures supranationales<sup>1</sup>. Ces contacts connaissent, il est vrai, des hauts et des bas et ils sont plus aisés à entretenir lorsqu'il y a des liens personnels entre les chefs de gouvernement ou lorsque ces derniers appartiennent aux mêmes familles politiques. Le fait que la Belgique et les Pays-Bas soient voisins et se connaissent donc bien, les amène tout naturellement à se consulter régulièrement et à se mettre d'accord, là où c'est possible, sur des dossiers importants. Les négociations entre les deux partenaires ne débouchent pas toujours sur des résultats positifs puisque, de temps en temps, des divergences profondes surgissent. Toutefois, si de part et d'autre l'on se montre réaliste, il est parfois possible de faire front commun.

Pour la même raison, il conviendrait d'inviter plus souvent la France à participer à ces consultations: elle forme en effet avec la Belgique et les Pays-Bas une région territorialement unifiée qui, dans le contexte de l'intégration européenne, a vécu en grande partie la même histoire. C'est sans doute ce qui explique qu'entre ces trois pays les discussions se déroulent plus aisément qu'avec d'autres pays de l'Union géographiquement plus éloignés ou moins bien connus. De tels rapports de voisinage permettent de parvenir plus facilement à des consensus et d'aboutir plus rapidement à la conclusion d'alliances. Ce qui lie en définitive la France, la Belgique et les Pays-Bas, c'est la bonne connaissance que chacun de ces pays a de l'histoire, des priorités et des sensibilités de ses voisins. L'on ne saurait

gommer les désaccords fondamentaux et idéologiques mais ceux-ci n'empêchent pas de nouer des alliances ponctuelles portant sur des dossiers spécifiques. Tout compte fait, dans l'Union européenne élargie telle qu'on la connaît aujourd'hui, la défense des intérêts propres s'organise en gros selon ce scénario-là.

**Hendrik Vos**

Directeur du *Centrum voor EU Studies* de l'*Universiteit Gent*.

Hendrik.vos@ugent.be

Traduit du néerlandais par Urbain Dewaele.

**Note :** Voir *Septentrion*, XXXVIII, n° 3, 2009, pp. 15-20.